JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 26/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 989/2024

Reclamante: [redacted]

Organismo: RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: quejas y sugerencias, transporte ferroviario, cercanías, art. 18.1.a) y c) LTAIBG, art. 14.1.h) LTAIBG, R CTBG 451/2024, de 18 de abril.

R CTBG
Número: 2025-0589 Fecha: 26/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de mayo 2024 el reclamante solicitó a RENFE OPERADORA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   « Información que solicita Número de quejas y sugerencias registradas en el año 2023 en el núcleo de Renfe Cercanías de Málaga. »

2. Con fecha 30 de mayo de 2024, RENFE Operadora dictó resolución en la que acuerda conceder parcialmente el acceso en los siguientes términos:

   «El grupo empresarial al que pertenece Renfe Viajeros publica información anual en la que se incluyen índices de calidad, desempeño y parámetros de servicio, con ocasión de la publicación de sus cuentas anuales

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

(https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-ytransparencia/informacion-economica-y-de-actividad/cuentas-anuales-grupo-renfe) e Informes de Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo (https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/grupo-renfe/empresa-responsable).

Esta información se pone a disposición del peticionario en virtud del artículo 22.3 de la Ley de Transparencia. No obstante, la documentación relativa al ejercicio 2023 actualmente se encuentra en curso de elaboración o de publicación general, motivo por el que despliega efectos el artículo 18.1.a) respecto a los datos de dicho año. Adicionalmente, el derecho de acceso no se configura como un derecho de petición ni se homologa a un procedimiento de consultas, similar, por ejemplo, al que prevé la legislación tributaria.

Es doctrina consolidada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) que el derecho de acceso no alcanza la elaboración de informes «ad hoc» para dar contestación a una concreta solicitud de acceso, ya que ello daría lugar a actos futuros que exceden del concepto de información pública previsto en el citado artículo 13 de la Ley de Transparencia.

Partiendo de la referida doctrina, cabe señalar que proporcionar información adicional sobre quejas y reclamaciones excedería del concepto de información pública, toda vez que su estimación implicaría la elaboración de informes detallados, a partir de información heterogénea que no se encuentra disponible en un único soporte, motivos por los que no procede facilitar información adicional, al amparo de lo previsto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

En estrecha relación con lo expuesto, resultaría asimismo la aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1, apartado c), en tanto que atender una solicitud como la planteada, proporcionado datos adicionales a los ya facilitados (o que se serán accesibles públicamente en el futuro, al encontrarse en curso de elaboración y de publicación), implicaría una carga administrativa desproporcionada, toda vez que no se trata de información que pueda facilitarse mediante la mera agregación o suma de datos sino que requiere un tratamiento previo (acción de reelaboración) al que no pueden venir obligadas, por mor de la normativa de transparencia administrativa, entidades que no reciben financiación pública para atender este tipo de solicitudes (Criterio Interpretativo CI/007/2015 CTBG).

En efecto, no procede la confección, a la carta, de un informe específico sobre el núcleo de cercanías de Málaga, recopilando y extrayendo, de sistemas que no están concebidos para ello, los registros y datos que puedan cumplir los requisitos de la petición.

R CTBG
Número: 2025-0589 Fecha: 26/05/2025

De manera complementaria, proporcionar datos sobre incidencias o retrasos podría facilitar su utilización sesgada para el ataque al servicio y utilizarse para conseguir un injustificado descrédito, entrando en aplicación el límite del artículo 14.1, apartados h) 'y' j) de Ley de Transparencia al suponer un perjuicio de los «intereses económicos y comerciales» de Renfe Viajeros.

3. Mediante escrito registrado el 31 de mayo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que su disconformidad con la respuesta recibida alegando que *«[s]e me niega información de quejas en Málaga de 2023, cuando Renfe me facilitó los datos de los datos de 2019 a 2022 al ganar una reclamación ante el CTBG en la que Renfe esgrimía los mismos argumentos.»*

   Aporta, en el sentido apuntado, copia de la resolución de este Consejo R CTBG 451/2024, de 18 de abril, así como la resolución de RENFE Operadora que, dando cumplimiento a la citada resolución del Consejo, proporciona al reclamante los datos del número total de reclamaciones relativas al núcleo de cercanías de Málaga en los años 2018 a 2022.

4. Con fecha 3 de junio de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El siguiente 10 de junio se remite a este Consejo, junto al expediente, escrito en el que RENFE Operadora subraya que la reclamación no desvirtúa los fundamentos jurídicos de la resolución, subrayando que lo que se está solicitando es la elaboración de un informe *ad hoc*, que se trata de información cuyo traslado requeriría de una acción previa de reelaboración, que el reclamante nada ha objetado frente a la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG (información en curso de elaboración) y que concurre, también, el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG en la medida en que facilitar esa información supondría un cuestionamiento «*sin motivo la prestación del servicio de interés general, pudiendo ser utilizados para conseguir un injustificado descrédito debido a que las dificultades en la explotación del servicio resultan imputables, en la mayoría de los casos, a causas ajenas al operador*.»

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG
Número: 2025-0589 Fecha: 26/05/2025

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibe escrito el 10 de junio de 2024 en el que, con referencia a la resolución R CTBG 451/2024, de 18 de abril, señala lo siguiente:

> «*En definitiva, mis alegaciones son que: a una petición similar (Número de quejas y sugerencias registradas en los años 2018 a 2022 ambos inclusive en relación al núcleo de Cercanías de Málaga) el CTBG resolvió a mi favor en la resolución 2925/2023, rechazando los argumentos de RENFE, que son similares a los que ahora alega. Adjunto, al final del documento, imagen del correo electrónico donde RENFE-Operadora cumple con la resolución.*
>
> *Lo único que entendería es que RENFE-Operadora se demorara en facilitar los datos si no los tiene disponibles actualmente y me diera una fecha estimada para facilitármelos, soy una persona con sentido común y razonable y podría esperar. Pero lo que no entiendo es que se me deniegue categóricamente el acceso a dicha información.*
>
> *Además, entiendo que para cuando el CTBG emita su resolución RENFE-Operadora ya habrá tendrá en su poder los datos de 2023, dado que ya estamos a 10 de junio de 2024. Es decir, ya casi ha pasado medio año desde el cierre del ejercicio 2023 y dudo mucho que a estas alturas del año RENFE-Operadora no tenga ya los datos en su poder.*»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los*

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0589 Fecha: 26/05/2025

contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud en la que se pide el acceso al número de quejas y sugerencias registradas en el año 2023 en el núcleo de Renfe Cercanías de Málaga.

   Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución RENFE Operadora dictó resolución en la que acuerda denegar el acceso al entender concurrentes las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.a) y c) LTAIBG, así como, subsidiariamente, el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

4. La resolución de esta reclamación no puede desconocer que este Consejo ya se ha pronunciado con anterioridad respecto de cuestiones sustancialmente idénticas promovidas por el mismo reclamante en la resolución R CTBG 451/2024, de 18 de abril, en la que, estimándose parcialmente la reclamación entonces interpuesta, se reconocía el derecho de acceso al *«[n]úmero de quejas y sugerencias registradas en los años 2018 a 2022 ambos inclusive en relación el núcleo de Cercanías de Málaga.»*

5. En la mencionada resolución se descartaban los argumentos esgrimidos por RENFE Operadora que son idénticos a los expresados en la resolución que ahora se recurre a excepción de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG. Es por ello que, con remisión a lo entonces razonado, procede descartar tanto la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG (tarea previa de reelaboración), como la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG. Debe recordarse, en cualquier caso, que en la citada resolución R CTBG 451/2024 se señalaba, de un lado, la insuficiencia de la información aportada a través de los

R CTBG
Número: 2025-0589 Fecha: 26/05/2025

enlaces-webs proporcionados en lo referido al número de quejas y sugerencias sobre los cercanías de Málaga y la inexistencia de una *tarea previa de reelaboración* -en la medida en que «*el solicitante únicamente solicita la cifra global por años, sin mayor desglose que conocer las que han sido registradas en relación con el núcleo de Cercanías de Málaga. Lo que se pide, por tanto, es una mera información numérica sin más tarea previa que la de computar las quejas y sugerencias que se hubieran registrado en cada periodo*»-. Argumentos que resultan plenamente trasladables a este caso en el que, además, únicamente se solicita la cifra referida al año 2023.

De otro lado, en lo concerniente a la pretendida afectación a los *intereses económicos y comerciales* se puntualizaba que «[*s*]*i bien es cierto que la reputación de una empresa es uno de los elementos con influencia directa sobre la posición de esa empresa entre los competidores, también lo es que, en este caso, no sólo se habla de ese eventual perjuicio en términos hipotéticos o de posibilidad (la información sería susceptible de) sino que, en la necesaria ponderación entre el interés de la empresa en mantener en secreto el número de quejas registradas en el nodo de Cercanías de Málaga y el interés público en conocer dicha información, prevalece el segundo. No puede obviarse que los servicios de cercanías se configuran como una obligación de servicio público que debe asumir RENFE, subvencionada o compensada con recursos públicos, y, desde esta perspectiva, el acceso a información sobre las quejas sobre su gestión encaja con la finalidad de la ley, contribuye al escrutinio del uso de los fondos públicos gestionados por una sociedad estatal y permite constatar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público impuestas a la entidad.*»

6. Por lo que respecta a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, única que se alega con carácter novedoso en esta ocasión, cabe recordar que, tal como ha subrayado este Consejo en numerosas ocasiones, *«(…) la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general. En definitiva, la causa invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase de elaboración o en curso de publicación.»*

   Se trata, en consecuencia, de información que no está disponible y no puede proporcionarse en el momento en que se da respuesta. Circunstancia que no está

R CTBG
Número: 2025-0589 Fecha: 26/05/2025

[redacted]

llamada a prolongarse en el tiempo, sino que finalizará con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso). Este tiempo de elaboración debe ser, además, razonable y proporcionarse una estimación de la fecha de entrega o publicación al solicitante de la información.

7. Tomando en consideración lo anterior, las alegaciones del reclamante en el trámite de audiencia, el hecho de que RENFE Operadora trasladó ya esa información respecto de los años 2018 a 2022 y el tiempo transcurrido desde el cierre del ejercicio 2023, considera este Consejo que procede estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución de RENFE OPERADORA E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a RENFE OPERADORA E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

> *«Información que solicita Número de quejas y sugerencias registradas en el año 2023 en el núcleo de Renfe Cercanías de Málaga.* »

TERCERO: **INSTAR** a RENFE OPERADORA E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

R CTBG Número: 2025-0589 Fecha: 26/05/2025

de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0589 Fecha: 26/05/2025

[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta